



17

N:158 — Leg. 2: — P. 3: 17

Disertacion

SOBRE EL PRINCIPIO POLITICO

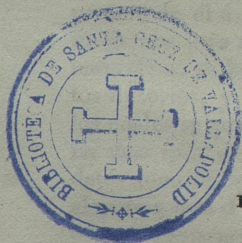
O

COACTIVO.

Por

D. Veneslao Toral.

1836



CORUÑA.

IMPRENTA DE IGUERETA.

Diciembre de 1836.

HTCA

U/Bc LEG 2-3 nº158



1>0 0 0 0 2 6 5 3 6 3

cesidad en algunas naciones, los principios de la legislación se oscurecen y se confunden.

La tendencia del día es buscar un principio fundamental de legislación y de gobierno, si este principio existe ha de ser precisamente un principio *moral y coactivo* del que puedan deducirse inmediatamente obligaciones y derechos. ¿En qué fundará el legislador la fuerza de la ley para que todos reconozcan su autoridad sino en alguna verdad evidente que obre en las voluntades y que haga conocer á los hombres algún motivo poderoso para someterse á ella?

En los imperios que ya no existen hubo leyes proporcionadas á las circunstancias de los tiempos. La Europa estuvo regida, y en gran parte lo está todavía, por algunos restos de la legislación de un antiguo pueblo conquistador, embrollados por infinitos comentarios, glosas é interpretaciones: á esto se reducian los conocimientos políticos poco tiempo ha: no había mas principios que algunas máximas de una jurisprudencia positiva.

Sorprendido el mundo antiguo con el descubrimiento de un nuevo mundo, con la imprenta y con otras invenciones que mudaron enteramente el semblante de la sociedad, y hasta su organización y el sistema de los gobiernos sin mudar por lo pronto su forma, aparecieron en la sociedad moderna síntomas desconocidos: una variación en la organización misma del cuerpo social no podía menos de producir sacudimientos y ecsijir un régimen acomodado al nuevo género de vida. La conducta de los gobiernos ha tenido que variar por fuerza en todas partes, adoptando formas mas suaves y buscando en la paz y en el orden el modo de sostener un nuevo género de poder fundado en las relaciones industriales de los hombres y de las naciones. En los pueblos en que esta vida industrial se hizo mas activa, las mismas instituciones po-

líticas fueron alteradas sin remedio; porque las masas, por el simple instinto de su conservacion, sintiendo una fuerza nueva y nuevas necesidades y derechos, obedecen á leyes naturales que las arrastran necesariamente á las reformas; pero las reformas que produce el instinto de los pueblos no bastan; la legislacion no está en armonía con la civilizacion actual, ni puede estarlo hasta que la razon conozca sus fundamentos.

¿Porqué fatalidad no acaban los gobiernos de comprender la extraordinaria mudanza que ha experimentado la humanidad? porque las necesidades materiales de los hombres como individuos han sido siempre las mismas, parece que no se quiere creer que la sociedad, ademas de las necesidades antiguas, experimenta hoy otras necesidades que es preciso satisfacer, sopena de retroceder en lugar de avanzar en la carrera de la civilizacion.

El comercio, que tiene la mision de civilizar el mundo, ha hecho una gran revolucion: una dependencia mayor entre los hombres y entre los pueblos por efecto de la gran division de trabajos y de producciones, una organizacion social mucho mas complicada que la antigua, encuentra obstáculos en muchas leyes ecsistentes. La sociedad está enferma por falta de régimen, y á falta de este solo puede sostenerse por medio de violentas reacciones de que tenemos sobrados ejemplos. En todas partes se siente la misma ansiedad y se clama por la reforma, que es ya indispensable, y no hay obstáculos que puedan contenerla. ¡Cuan equivocados estan los médicos políticos que atribuyen la escitacion social á ciertas ideas esparcidas por los filósofos modernos, y que califican de aprensiones y caprichos las ecsijencias de los pueblos! El tiempo lo dirá; las declamaciones de la imprenta, los gritos de libertad, de orden, de justicia, que no cesan de oirse, no son causas, sino efectos de una imperiosa

necesidad; son clamores del enfermo que pide su remedio, que oye todos los consejos y quiere probar de todo sin discernimiento, animado del deseo de recobrar la salud: se necesita un remedio, y se pide cuanto se ve, cuanto se oye, porque no se conoce el mal, porque no hay principios.

Reflexionando sobre los fenómenos políticos de estos tiempos, llegué á convencerme de que ni las legislaciones positivas ni las doctrinas políticas conocidas, estan fundadas en el estudio de la actual organizacion social. Persuadido, pues, de que es preciso empezar estableciendo buenos principios, me apresuro á dar á conocer uno que yo creo el único fundamental é inmutable, por si puede ser de alguna utilidad en las actuales circunstancias de la nacion.

En el presente discurso me limitaré á hacer ver la insuficiencia de los principios mas conocidos, impugnando especialmente el de la utilidad; hablaré de las causas que hicieron tomar al derecho natural una direccion poco conveniente y que dieron lugar á que se separasen de él algunos políticos; y por último espondré mi opinion sobre el principio que debe servir de base al derecho natural y por consiguiente á todos los ramos de la legislacion humana.

Antes de entrar en materia debo advertir á mis lectores que no hice nunca profesion de las leyes ni de las letras: soy un pensador y nada mas; y al lanzarme en la arena política sin mas armas que las de la razon, cuento con la indulgencia del público, al que suplico ponga toda su atencion en los pensamientos y de ninguna manera en las formas bajo las cuales son presentados.

En un tiempo en que se habla tanto de política no es difícil percibir la confusión que reina en las opiniones: que estas son muy várias y en general poco sólidas pueden advertirlo todos; pues ni en legislación ni en gobierno ni en administración vemos que estén convenidos los escritores, ni que se hayan fijado límites ni deslindado las partes ó ramos en que se divide la ciencia del gobierno. No es lógica lo que se echa de menos en los discursos de los políticos; y esto es precisamente lo que mas confunde, cuando se ven en cualquier asunto conclusiones diferentes deducidas legítimamente de proposiciones admitidas por fundamentales: pero obsérvese con atención la oposición que existe entre estas mismas proposiciones, y se convencerá cualquiera de que no son mas que principios secundarios y por consiguiente subordinados á otros sin cuyo conocimiento hay gran riesgo de estraviarse. Buenas pruebas de ello son las diferentes y aun opuestas consecuencias á que se va á parar siguiendo aisladamente los principios de justicia, libertad, igualdad, seguridad, orden, y otros que sirven de base á los razonamientos políticos. Sucede en estas materias lo que no hace mucho sucedia con las ciencias físicas y económicas, en las que se caminaba á ciegas sin conocer mas que algunas verdades prácticas, porque no se habian estudiado en la naturaleza las propiedades mas generales, hasta que los génios de Newton, Lavoisier y Smith, estableciendo principios mas próximos y generales que los que se conocian, echaron los cimientos de aquellas ciencias que desde entonces han hecho rápidos progresos.

La política no es aun propiamente una ciencia, ni lo será mientras no se establezcan principios fijos é incontestables de los que no puedan los hombres deducir mas que unas mismas consecuencias; y no como ahora que

cada uno escoge por decirlo así los principios que convienen á su educacion, estado y pretensiones, sometiendo las doctrinas á las circunstancias individuales, sin que las razones de los unos tengan fuerza para destruir las de los otros, ni para fundar las leyes á que todos deben sujetarse. La justicia se encuentra en oposicion con la libertad y con la seguridad en muchos casos; la libertad lucha con el orden; la igualdad no va de acuerdo con la utilidad: y sin embargo ¿quien se atreverá á proscribir ninguno de estos principios? ni como se podrá probar la superioridad de uno de ellos? Los partidos, los intereses, las ambiciones se aprovechan de este desorden: vemos á los partidarios mas acérrimos del despotismo combatir á los liberales con sus propias armas, al paso que estos se dividen y luchan librando la suerte de su causa en las pasiones populares, porque es facil al hombre tener el sentimiento de sus derechos; el corazon los percibe, y la razon no acierta á distinguirlos ni á explicarlos. Pero harto han dominado las pasiones: tiempo es ya de que los hombres reconozcan la soberanía de la razon; tiempo es ya de que las masas industriales dejen de ser el juguete de los mágicos políticos que tanto han abusado del poder de ciertos nombres sobre la multitud, nombres vagos é insignificantes cuando se hace de ellos un uso esclusivo; tiempo es ya de que se hable á todos el lenguaje de la razon, proclamando principios evidentes y de interes comun. Voy á probar que no lo son los que hasta ahora han servido de base á la política.

No dañar á otros y dar á cada uno lo que es suyo, son los preceptos de la justicia. Preceptos sagrados, pero sin fuerza suficiente para poder apoyar en ellos la ley humana: principios morales, pero no coactivos. Para que las reglas de la justicia fuesen claras y evidentes por sí mismas, seria preciso que no tuviesen que apoyarse en

ninguna autoridad, en ningún raciocinio, que no apareciesen como sacrificios que hacen unos en favor de otros; y ¿donde está la evidencia cuando un hombre tiene intereses en hacer mal ó en aprovecharse de la propiedad ajena? ¿qué idea clara se puede formar de los derechos del padre, del esposo, del propietario, del legislador, con solo enunciarlos? Las reglas de la justicia estan en el caso de todas las leyes: es preciso fundarlas en alguna autoridad ó en algun sentimiento, ya sea el amor propio, ó la voluntad de Dios, ó la voluntad general, ó el interes comun, ó recurrir á alguna fuerza interior natural ó adquirida por la que tengamos infaliblemente el sentimiento del deber. La justicia no es capaz de explicar por qué razon una nacion se sujeta al gobierno de unos pocos: las leyes naturales y positivas se han deducido de algun otro principio que no es la justicia, pues esta solo consiste en observarlas y en hacer que se observen. Si la justicia no da fuerza á la ley, mucho menos sirve para formarla y aplicarla, si se exceptuan algunos casos. ¿De qué sirven, no digo ya los preceptos indicados, sino todo cuanto se ha escrito de jurisprudencia, para formar una constitucion, para hacer leyes de policia, de hacienda, de instruccion pública y de otros muchos ramos de gobierno? Cuando ecsisten códigos civiles y criminales estará en ellos la justicia, ¿pero como se forman aquellos? La justicia no hace mas que indicar los deberes ya conocidos, no los establece: no es un principio coactivo en que pueda apoyarse sólidamente la ley humana, ni puede servir de base á la ciencia del gobierno sino á una parte de ella.

¡LIBERTAD, IGUALDAD! Con qué placer se pronuncian estas voces! Como se entusiasma con ellas la generosa juventud! Como respira el pueblo cuando ve rotas las cadenas que le oprimian! Pero el hombre está ligado al

hombre, los pueblos dependen de los púeblos y dependen aun mas de la naturaleza. Siendo necesario un régimen social, siendo imposible el gobierno de todos, ¿donde colocaremos el poder para que haya orden y seguridad, para que haya libertad? Siempre resulta que hay que buscar un principio para el gobierno, y este no se encuentra en la libertad ni en la igualdad, y mucho menos en la seguridad que es un fin y en el orden que es un medio. La libertad sin orden no es otra cosa que la libertad de las pasiones: la perfecta igualdad sólo puede ecistir en los derechos comunes, esto es, aquellos por los cuales todos los hombres deben respetar la persona; el honor, la propiedad de cada uno; ¿qué hay en el mundo mas dependiente y menos igual que los hombres en fuerzas, en talentos, en virtudes? Si se tratase de igualarlos en riquezas, cesaría bien pronto el estímulo de la industria y todos se harían igualmente miserables.

20 No encuentro cosa alguna en estos principios que pueda dar autoridad á la ley ni servir de norma infalible al legislador: ninguno de ellos tomados separadamente, ni todos juntos de cualquiera manera que se entiendan y se combinen pueden bastar para dar á conocer distintamente ni para proporcionar los servicios públicos que son necesarios al bien estar de la sociedad. A nombre de la libertad y de la igualdad, la ambicion y la codicia escitan con ardientes declamaciones las pasiones populares á romper el dique de la ley; y cuando estos principios presiden á la formacion de las instituciones políticas, se amontonan precauciones inútiles contra el poder que le quitan la fuerza para obrar el bien. Cuando el gobierno es fuerte invoca por su parte la seguridad y el orden, voces que lisonjean á las clases privilegiadas, mientras que la clase laboriosa es enteramente desatendida y despreciada: la fuerza y el engaño son los medios que se em-

plean para contenerla; y con tales medios los mismos gobiernos agotan las fuentes del poder que no puede aumentarse sino con la prosperidad de las naciones. Dos banderas se disputan el campo de la opinion, la *libertad* y el *orden*; dos banderas igualmente preciosas á la sociedad, que no pueden ni deben vencerse: pero la lucha está abierta, los pueblos son las víctimas en esta lucha que solo cesa por momentos á costa de torrentes de sangre inocente, y no se establece el equilibrio sino para volver á romperse. Esta tiene que ser la suerte de las naciones, hasta que disipadas las tinieblas del error, se perciba generalmente la correlacion de los principios ahora dominantes y se conozca su dependencia de otros de un orden superior que deben acallar las pretensiones de aquellos á la supremacia.

En el desorden que reina en las opiniones políticas no es extraño que los amantes de la verdad acojan favorablemente las doctrinas que parecen conciliadoras. La crítica de los sistemas que han figurado en la ciencia de las leyes es uno de los muchos títulos de un filósofo moderno á la celebridad que le han grangeado sus escritos, que tienen muchos admiradores: yo soy uno de ellos, y por tanto quisiera poder dispensarme de hablar del principio de la *utilidad*, que el ilustre Bentham ha adoptado en su tratado de legislacion: pero cuanto mas mérito tiene una obra que anda en manos de todos, tanto mas interesa descubrir sus errores para que la juventud pueda aprovecharse sin peligro de lo bueno que hay en ella.

La obra de Bentham abunda en reflexiones nuevas y en pensamientos profundos, lo que no puede menos de acreditar el principio de que se suponen sacados; y lo que es peor, hará que se reciban sin ecsamen los errores que verdaderamente salen de él. Bentham se sirvió de su sistema como de un medio de una máquina harto com-

plicada de que no siempre hizo uso, porque el objeto constante de sus investigaciones era el bien estar de la sociedad, y este fue el verdadero principio que le condujo al descubrimiento de algunas verdades importantes. Reconociendo el valor de la ley quiso que la ley existiese á toda costa, y la fundó en el grande interes de los hombres en tener un gobierno. Dice que hacer la felicidad de la sociedad es el objeto del legislador; que la utilidad general será la base de su razonamiento; y para averiguar la verdad forma un sistema particular en que se comparan los placeres y las penas: de modo que hay en esta doctrina un objeto, un principio y un sistema, que tomados cada uno de por sí pueden conducir á resultados diferentes. Se va á buscar la felicidad, y yo no veo que esta se estudie ni que se trate metódicamente de los medios de proporcionarla: se estudian los placeres y las penas separadamente, mas no se sabe que parte de felicidad toma á su cargo el legislador, no se conoce la dependencia ni la conecion del sistema con el objeto, ni se percibe como los códigos de que trata el autor se enlazan y salen del principio.

Bentham entiende por *utilidad* la propiedad ó la tendencia de una cosa para procurar algun bien ó para evitar algun mal; llama *bien* al placer ó causa de él; *mal*, al dolor y á su causa. Observo que no es ésta la acepcion comun de la palabra: nunca se confundió lo útil con lo agradable; y ciertamente no basta que un autor quiera mudar un significado para que se admita la innovacion; la expresion queda con la doctrina que se deduce de la nueva definicion, y la esplicacion no llega á ser conocida de todos, lo que puede producir mala inteligencia, confusion y variedad de opiniones. Ni la utilidad es siempre la cualidad de dar placer, ni el placer es siempre un bien, á lo menos no lo es en el orden moral ni en el or-

den político. ¿Será un bien el placer de la malevolencia? será un bien el placer fugitivo seguido de grandes males? La felicidad no consiste en los placeres sueltos; el placer es muchas veces un mal que se evita, y el dolor ó lo que le produce es muchas veces útil y se busca para evitar el mal. Hay mas, siguiendo rigurosamente las definiciones de Bentham, un placer seguido de dolores será al mismo tiempo *bien* como placer y *mal* como causa de dolores.

De la suposición de que el bien se encuentra únicamente en el placer, deduce el autor que la virtud no es un bien sino por los placeres que se derivan de ella, y que el vicio no es un mal sino por las penas que emanan de él: guardaré silencio sobre esta opinión, mas no sobre lo que dice mas adelante para aclararla, «que la virtud es el sacrificio de un interés menor á un interés mayor.» Apelo á todas las personas imparciales que me digan si es esta la idea que tienen de la virtud ¿qué necesidad habia de hablar de ella para tratarla de esta manera! ya que el autor muda con tanta facilidad el sentido de las palabras pudiera haber dicho industria en lugar de virtud, porque en la industria se hacen anticipaciones y gastos á veces con riesgo para tener una ganancia ¡pero virtud! El corazón traspasado de dolor á vista del mal ajeno no tiene en ello ninguna ganancia, ni el hombre virtuoso que se precipita á socorrer al desgraciado con riesgo de su vida tiene tiempo á calcular. Hay placer en obrar bien, mas este placer no se compra ni se calcula; el que obrase bien tan solo por haber oido decir que resultaba placer, se llevaría gran chasco. Si no hubiese mas móvil de las acciones humanas que el interés ¿para quien haría las leyes el legislador con las facultades que le concede el sistema de la utilidad? no habría muchos legisladores tentados á hacer

las para su propio provecho y no para el de los pueblos? No obstante Bentham recurre á la moral y reconoce su grande utilidad; pero donde está la moral con la idea que se quiere formar de la virtud? Estraña contradiccion por cierto! me confundo de asombro al contemplar las faltas en que incurren los hombres mas grandes! Es posible que Bentham haya fundado toda su doctrina sobre una proposicion falsa, y sobre el cambio del significado de una palabra!

Esto bastaría para desechar el sistema de la utilidad: sin embargo sus partidarios pueden hacer algunas observaciones; se dirá que no es malo el principio de que se han sacado buenas consecuencias aunque se reconozca el error respecto al movil de la virtud; se dirá, que aun concediendo la falsedad de la proposicion «que el bien es únicamente el placer» esto es, todo placer, es preciso hacerse cargo de que en su sistema se sacrifica un placer menor á otro mayor. Por tanto, debo entenderme mas para hacer ver los peligros y malos efectos del principio, y sobre todo su insuficiencia para fundar las leyes humanas. Repito que Bentham escribió cosas escelentes buscando la felicidad, sin atenerse á la utilidad rigurosamente, usando de su método con mucha circunspeccion y prudencia; y aun asi cayó bastantes veces en errores y contradicciones notables: pero si otros adoptan el mismo método, á fe que se han de ver bien apurados para esplicar las leyes por el principio de la utilidad. Veamos el modo de proceder.

Primeramente el autor ha tenido que formar una tabla de todos los placeres y de todas las penas; en seguida le fue preciso evaluar y comparar los bienes y los males que se suman y se restan para hallar un resultado de placeres y de penas: pero estos cálculos tienen mucha complicacion á causa de la diferente sensi-

bilidad de los hombres segun el sexo, la edad, la educacion, la clase, la riqueza, etc, lo que hizo necesaria una nueva tabla de las circunstancias que hacen variar la sensibilidad; hubo todavia que hacer otras tablas para graduar la gravedad de los delitos por sus efectos; y por último se encargan varias precauciones que no pueden descuidarse sin esponerse á tener resultados muy diversos.

Todo esto, aunque muy complicado, no hay duda que puede ser útil en la legislacion criminal, á pesar de que siendo tan variables la sensibilidad y las demas circunstancias en los gobernantes como en los gobernados, me parece que no habrá dos legisladores ni dos jueces que aprecien del mismo modo los placeres y las penas, lo que á mi entender es un grande inconveniente. Por otro lado estos cálculos complicados no tienen aplicacion mas que á una parte de la legislacion: no sé á la verdad que se saque gran partido de ellos en la política constitucional, en las leyes económicas y sanitarias, en las de instruccion y beneficencia, en las que se ocupan de correos, caminos, monedas, pesos y medidas, en la organizacion facultativa de la administracion, etc. etc.; y si tienen aplicacion á estas cosas, temo que ha de ser bien difícil hacer una ley, y mucho mas difícil el aplicarla y decidir en los casos urgentes por las autoridades locales.

De la variedad de opiniones sobre el placer y el dolor, y de que hay que apreciar muchas circunstancias y practicar cálculos delicadísimos, se sigue: 1.º que muchas leyes no podrán hacerse á tiempo, y otras no podrán aplicarse por falta de datos; 2.º que con la misma doctrina habrá distintas opiniones entre los escritores y gobernantes; 3.º que las naciones tendrán leyes diferentes, no siempre á causa de las circunstancias físicas ni de las costumbres, sino por la variedad de sensibilidad y

circunstancias de los legisladores; 4.º que no se hará ningún aprecio del derecho natural; 5.º que la voluntad del legislador creará los delitos, y será preciso obedecerla aunque sea evidentemente perjudicial, aunque sea inmoral: porque no habiendo reglas naturales fijas, todo depende de las circunstancias y por consiguiente de las opiniones.

No soy yo quien saca las últimas consecuencias, es el mismo Bentham; él es quien dice, «declarar por una ley que un acto está prohibido, es erigir este acto en delito» cosa bien dura cuando no hay ley para el legislador: él es quien ha llegado á decir (como lo observa Benjamin Constant con no poco asombro), «que pudiendo ser »prohibida por la ley toda accion por indiferente que »fuese, á aquella debiamos la facultad de estar sentados »ó de pie, de entrar ó de salir, y de comer ó no co- »mer, pues que podia prohibirnos todos estos actos.» A este estremo ha sido conducido por un principio falso que ha seducido á muchos porque suenan bien la utilidad y el placer; con el escudo de estos nombres se puede mandar cuanto se quiera fundándose en cálculos que no comprenden los que obedecen.

Si la dificultad y la insuficiencia de los cálculos tienen tantos y tan graves inconvenientes, no son menores los que resultan de la generalidad y vaguedad del principio; es un principio elástico que se presta á todas las formas. Si el legislador y el gobernante quieren seguirle en todas sus aplicaciones, ó se verán detenidos por falta de datos, ó atropellándolo todo porque no falte la ley, á pretesto de utilidad, se darán disposiciones sobre todas las acciones humanas; y la ley, mas temible que la espada de Damocles, andará á todas horas sobre todas las cabezas en todos los actos de la vida natural y social. ¿Qué es lo que pone límites á la ley? Hay algo en el principio ni en el sistema

que fije su objeto, mas que la prudencia del legislador? Este todo lo reduce á problema, la utilidad mayor del mayor número es en todos casos una incógnita que se va á despejar: pero como los intereses no definidos y los gustos de los hombres son tan varios, ó el que gobierna ha de mandar arbitrariamente sobre todo por falta de datos, ó cada hombre ha de ser el juez de su propia utilidad; no hay nada en el sistema de Bentham que fije los límites de la libertad individual, ni los que debe respetar el que manda. Es verdad que el autor estableció algunos principios secundarios sobre ciertas materias, señalando algunos objetos de la ley; pero ni estas reglas se deducen rigurosamente de la base del sistema, ni han sido establecidas las reglas de varios ramos de la legislacion: el cuadro político está por llenar, el fundamento es elástico, de él saldrán nuevos sistemas y teorías que se apartarán de la doctrina del fundador. Los mas celosos legisladores, siguiendo su sistema, se propondrán proporcionar á los hombres la mayor suma posible de placeres y evitar todas las penas, atendiendo al grado de sensibilidad, á la edad, al sexo y á todas las circunstancias. Empresa bien difícil, por la dificultad de juzgar, y porque las acciones y las cosas no son intrínsecamente agradables ó desagradables sino por el uso que de ellas se hace, no habiendo cosa alguna que no pueda mirarse bajo diferentes aspectos: pero el principio de la utilidad, dice Bentham, «se pliega á todas las circunstancias»: esta es precisamente la peor propiedad que tiene; un legislador querrá prohibir muchas cosas porque son perjudiciales, otro vendrá que querrá fomentarlas porque son útiles. El mismo Bentham no pudo menos de manifestar su indecision y dudas en muchos puntos, y en otros se decide conocidamente á intervenir en la vida privada directa ó indirectamente, á pretesto de utilidad, sin que haya

regla alguna para que los súbditos conozcan los límites que tiene la obediencia.

En lo que queda espuesto no se ha tratado de la fuerza coactiva del principio, se ha dado por supuesto que el legislador se halla revestido de la autoridad competente, ecsaminando únicamente si por el sistema de la utilidad se puede gobernar bien un estado: deixo á los lectores que formen el juicio que quieran, y paso á manifestar la parte mas debil del sistema, la que espuesta á la luz se deshace y trae abajo consigo todo el edificio.

El principio de la utilidad no es un principio moral ni político, no puede servir de base á ninguna legislacion; el fundador de este sistema, desentendiéndose de la naturaleza y de la religion, quitó á las leyes su propiedad esencial, la fuerza de obligar, y las redujo al rango de meras opiniones.

Estúdiense, analícese cuanto se quiera la palabra *utilidad*, fórmese con ella la proposicion que mas convenga á las miras de los utilistas; es bien seguro que no se sacará nada que faculte para mandar, nada que obligue á obedecer: se encontrarán en ella ideas de cualidades agradables y desagradables, de placer y de dolor, se podrá deducir que son útiles los gobiernos y provechosas las leyes; pero no es posible encontrar obligaciones y derechos. ¿Qué hay en la utilidad que autorice á unos á mandar y que obligue á otros á obedecer? qué hay para saber hasta donde se puede mandar y hasta donde se debe obedecer? Cómo se entenderán los gobernantes y los gobernados cuando no esten de acuerdo? El sistema de la utilidad, que no se apoya en el derecho natural ni en la moral, ni en la voluntad declarada ó supuesta de los hombres, tampoco concede poderes á nadie ni tiene fuerza para obligar, la utilidad no ofrece por sí misma garantías de ninguna especie, no señala límites, ni tiene bases fijas. Porque otro

me diga que tal acción es útil, yo no me creo obligado á ejecutarla, ni siquiera me creo moralmente obligado tan solo porque es útil, aunque yo mismo reconozca la utilidad. Si de no hacerla se ha de seguir algún mal grave, si mi conciencia habla, si el temor, el amor, ó algún otro afecto me conmueve, sentiré que hay alguna cosa que me determina á obrar ó á dejar de obrar; pero confieso que la palabra utilidad no me hace ninguna fuerza, y mucho menos para obedecer á otro hombre como yo cuando se contenta con decirme tal cosa es útil, y quiere que obedezca aunque yo no perciba la utilidad. Que venga un hombre diciendo que ha hecho leyes excelentes por el sistema de la utilidad, que está seguro de su bondad, si los otros no quieren someterse á ellas, ¿como hará ver que tiene un poder legislativo? No hay remedio, si no se reconoce un derecho natural, ó no se invoca la voluntad revelada del Criador, no es posible gobernar mas que de dos modos, ó por la voluntad general, ó por la fuerza. Si como dice Bentham la moral debe su existencia á la ley positiva, si los delitos no existen en la naturaleza sino porque los crea el legislador, si todo está sujeto á cálculos y á circunstancias ¿lo que se llama ley será mas que una opinion? será otra cosa mas que la opinion del legislador la que decida de la suerte de los pueblos? y la mera opinion de un hombre sin poderes del cielo ni de la tierra podrá ser nunca una ley? ¿quien da facultades al legislador, quien pone condiciones al gobierno? Estas cuestiones no se pueden resolver por el principio de Bentham, ó si se resuelven será por la opinion. Si se admite este sistema el mundo queda entregado á la opinion de los que escriben y de los que mandan á nombre de la utilidad; esto es, el mundo se entrega á las pasiones y á los errores de los hombres que una vez han subido al poder.

¡Lástima es que una obra en que hay tanto bueno encierre máximas peligrosas capaces de inducir á errores de tanta trascendencia! La juventud estudiosa se espone á familiarizarse en ella con principios dudosos, y á no echar menos los fundamentos del poder. De la ley pende la suerte de los pueblos, es pues sumamente importante evitar que se propage la semilla del error en estas materias; es preciso atacarla y destruirla do quiera que se encuentre: es preciso decir y repetir que nadie tiene poder para hacer leyes por la utilidad ni por el placer: mis placeres estan á mi cuidado, no al del gobierno. El legislador está sujeto á leyes naturales, su oficio es descubrirlas; en separándose de ellas, y sobre todo cuando se opone á ellas, su opinion no es ley; la obediencia tiene sus límites.

Considerando ahora las opiniones de los filósofos sobre los principios verdaderamente políticos ó coactivos, observo que los han tomado de dos fuentes: unos los sacaron de la naturaleza ó de alguna voluntad superior á la del hombre; otros quisieron fundar la fuerza de la ley en la voluntad humana. Los primeros no podian variar mucho en sus opiniones sobre cosas fijas é inmutables: no así los segundos, que al consultar la voluntad humana susceptible de tantas variaciones, se desunieron y tomaron diferentes caminos no solo para fundar la ley sino tambien para formarla. Se ha dicho que la ley es la expresion de la voluntad general como si fuese posible conocerla, como si fuese una sola, siendo así que cada pueblo, cada clase, cada hombre tiene la suya, esto es, una opinion ó un interes de que no participan los demas sino porque se someten á leyes naturales. Se ha dicho tambien que un gobierno de hecho que dura algun tiempo es consentido por todos, como si esto pudiese conocerse en donde no se permite hablar ni aun pensar libremente.

Si todos quieren lo mismo ¿para qué son las leyes penales? Si todos consienten ¿para qué se prohíbe la manifestación libre de las opiniones? He aquí los dos principios en que se funda la anarquía y el despotismo. Se ha confundido lo que los hombres quieren con lo que deben querer, se ha tomado ya la voluntad de uno que manda, ya la de muchos que obedecen en lugar de la razón social que se somete á la mas imperiosa necesidad.

Esta variedad de opiniones y el haberse dejado la senda trazada por los escritores de derecho natural, manifiestan la obscuridad en que se está, la insuficiencia de los principios mas acreditados.

¿De donde se sacarán las reglas infalibles para hacer buenas leyes? Como se persuadirá á los hombres que deben sujetarse á ellas? Es preciso que las leyes fundamentales no sean arbitrarias, que todo el mundo entienda por medio de la razón natural el motivo de las obligaciones que se imponen á los ciudadanos. Todo gobierno cuyos principios no sean comprendidos por la razón natural, ó se funda en la fuerza ó en el engaño. Las reglas que conducen á la conservación y al bienestar de la sociedad no pueden ser difíciles de entender, y mucho menos pueden repugnar á la razón, como no sea á una razón estraviada por la superstición y el error que no se fia de sí misma, por que estas reglas que sujetan á los hombres á ciertas obligaciones privadas y públicas tienen una sanción natural, nacen de la dependencia en que cada hombre se encuentra respecto á los demas y respecto á la naturaleza; y por consiguiente son leyes naturales que no pueden menos de ser comprendidas por la razón natural.

En todos tiempos y en todas partes han sido conocidas y respetadas ciertas reglas que proporcionan seguridad á las personas y propiedades, que mantienen el orden y la paz entre los hombres, que facilitan las rela-

ciones y los cambios en la parte que no puede abandonarse al interés individual. Ecsiste pues un derecho natural, que es la base de toda legislacion y de todo gobierno en todos los tiempos y en todos los países: las leyes positivas tanto públicas como privadas son el desenvolvimiento y la aplicacion de las leyes generales de la naturaleza, cuyos principios son inmutables: las diferencias de que son susceptibles las leyes positivas no pueden fundarse sino en ciertas variaciones naturales que hacen inútiles en algunas partes las leyes que son necesarias en otras; pero nunca puede haber oposicion entre ellas, sino la que procede de las diferencias morales de los pueblos, que son estravíos de la opinion por efecto de malas leyes anteriores.

Los gobiernos que no hagan ni manden cosa alguna contraria al derecho natural, serán entendidos y respetados; y para serlo mejor no pueden buscar un medio mas eficaz que el de facilitar el progreso de las luces y de las comunicaciones: de este modo gobernarán por la razon y serán obedecidos por la razon. El derecho natural es el vínculo sagrado que une á los gobernantes con los gobernados; es la medida comun que sirve á los unos para conocer hasta donde deben mandar y á los otros para saber hasta donde deben obedecer, y hace que se entiendan perfectamente los unos y los otros: pero esto no puede verificarse mientras no sea conocido de todos el verdadero principio coactivo, que debe servir de base á todas las leyes humanas.

Los filósofos que buscaron en la naturaleza el origen y fundamento de las leyes, fijaron su atencion en la *felicidad*, pensando que el deseo natural que todo individuo tiene de ser feliz podia bastar para que el hombre ilustrado por la razon y la esperiencia mirase sin dificultad como un deber todo lo que conduce á la felicidad: cou

esta idea estudiaron las relaciones del hombre con la naturaleza y con la sociedad, y establecieron principios de derecho natural que vinieron á confundirse con los de la moral: resultado bien notable por cierto, que debiera bastar para desengañar á los que miran á la felicidad como objeto de la ciencia del gobierno. La felicidad no puede servir de base á las leyes humanas, por que en ella se encuentra mezclado lo que el hombre debe á Dios y se debe á sí mismo con lo que debe á la sociedad; y es preciso distinguir el principio puramente benévolo ó moral del principio coactivo ó político: la felicidad no es una idea simple, hay en ella otras ideas que deben separarse cuidadosamente para buscar aquella de que dimana la responsabilidad de hombre á hombre. La idea de felicidad varía tanto como la sensibilidad y los deseos de los hombres; por esta razon es difícil comprender en que consiste la felicidad de una nacion, si por ella se entiende la de todos los individuos; y por lo mismo los gobiernos no pueden hacer directamente la felicidad individual. Los modernos economistas han demostrado que cuanto mas interviene el gobierno en los asuntos privados, cuanto mas quiere fomentar y arreglar, aunque sea con la mejor intencion, tanto mas desgraciados son los hombres. Resulta que la felicidad, como principio, no tiene bastante fuerza para fundar las leyes humanas, no es una cosa bastante fija para tomarla por objeto inmediato de ellas, ni es una idea bastante luminosa en política para dar á conocer los límites de la libertad y del poder.

No obstante, el estudio de las relaciones humanas, á que condujo el de la felicidad, ha hecho conocer condiciones constantes de bienestar, comunes á todos los hombres. Si los filósofos modernos, que se apartaron de la naturaleza á pesar de que se invoca para todo, hubiesen seguido estudiando la felicidad y las relaciones sociales,

tan criticadas por Bentham, hubiera hecho grandes progresos la ciencia de las leyes, y probablemente estarian ya mas separadas y mejor definidas la moral y la política: pero siempre que se ha querido constituir las ciencias antes de conocerse las verdades fundamentales, se han formado sistemas apoyados en opiniones confusas fecundas en errores perjudiciales.

Hasta hace poco tiempo no se conocieron los principios fundamentales de la economía política, principios inmutables tomados en la naturaleza: los progresos de la ciencia de la riqueza hicieron conocer nuevas relaciones del hombre con la naturaleza y con la sociedad: se examinó el influjo de las leyes sobre la riqueza y de esta en la poblacion y bienestar; se averiguó que la libertad le es favorable, y que el legislador debe contenerse en ciertos límites para no perjudicar á la produccion; en fin, el derecho público adelantó con los principios económicos mas de lo que nunca pudo hacerlo con los conocimientos puramente morales y políticos de muchos siglos.

Es muy notable, que casi al mismo tiempo que los publicistas se apartaron de la naturaleza buscando una felicidad social tan abstracta como la idea de sociedad, los economistas encontraron en la naturaleza los principios de la producción y distribución de la riqueza, y suministraron así á la legislación mas verdades y mas importantes que los primeros; con la particularidad, que los principios económicos pueden, sino fundar la autoridad de la ley, á lo menos servir de base al legislador en casi todos los ramos de legislación, y á los individuos para arreglar su conducta privada; por que la industria es el principal elemento de la sociedad; la industria necesita propiedad, libertad, seguridad; la industria necesita leyes y gobiernos que la tomen en consideracion en casi todos sus actos; la industria ocupa á los hombres, los aprocsima,

los perfecciona; la industria pone en acción todas las facultades humanas, y conduce al progreso de las artes, de las ciencias, á la civilización, á la virtud, á la felicidad. Pero la economía política, contraída á la riqueza, no se ocupa directamente de la vida privada ni de la conducta de los gobiernos, sino por sus efectos en la riqueza, no recomienda determinados actos como deberes, contentándose con enseñar los resultados: por tanto no pueden hallarse en la economía política los principios coactivos de la legislación.

De la comparación de la economía política con la ciencia de la felicidad, en la que hasta ahora se hallaron confundidas la moral y la política, resulta una observación de mucha trascendencia. La primera suministra importantes reglas á la política, al paso que satisface los deseos mas ardientes de los hombres y contribuye á su felicidad, tanto que sin ella no hay sociedad civilizada: la segunda tiene que ocuparse (en orden inverso) de los mismos deseos, del modo de satisfacerlos, de la industria, y pasar á las leyes privadas y públicas. Hay pues entre la ciencia de la riqueza y la de la felicidad alguna otra ciencia intermedia que está en contacto inmediato con ellas, y esta ciencia debe ser la política. Entre los dos extremos indicados deben hallarse los motivos de sujeción y de poder, debe hallarse el principio coactivo, ese vínculo que une á los hombres y sirve de fundamento á la ley humana, separado ya el móvil puramente religioso y benévolo que no puede producir responsabilidad de hombre á hombre. El tránsito no parece largo, el espíritu humano ha debido recorrerle muchas veces; pero el principio que se busca está en el hombre, y el hombre es un abismo insondable donde se extravía el entendimiento si decididamente no entra ya preparado á reconocer algún objeto determinado; por que en él se reúnen y se confun-

den los elementos más opuestos del universo, la materia y el espíritu, la razón y las pasiones, la virtud y el vicio, la verdad y el error.... No es extraño que se hayan perdido en este piélago los mas diestros pilotos navegando sin rumbo y sin aguja.

He señalado dos puntos fijos con los que queda trazado el camino recto que me propuse seguir en busca de una verdad fundamental: mas debo detenerme á ecsaminar con algun cuidado el objeto que se ofrece á mi espíritu: no está todo hecho con hallar una verdad, es preciso saber presentarla del modo mas conveniente para que todos la perciban; voy, pues, lo mas brevemente que me sea posible, á esponer el fruto de mis meditaciones sobre el objeto en que me parece haber encontrado el vínculo de las relaciones sociales, descomponiendo la idea de felicidad.

Se entiende por *felicidad* un bienestar habitual, y por *placer* toda sensacion ó mejor todo sentimiento cuya duracion deseamos. Amor al placer y odio al dolor son leyes naturales que no dependen de la voluntad ni de la razón humana; son leyes necesarias, como lo son para los átomos la atraccion y repulsion: pero de que amemos el placer no se sigue que debemos buscarle directamente; para esto ya podemos consultar la esperiencia y usar de la razón, y estas enseñan que cuando buscamos con ánsia el placer, encontramos el dolor; en efecto ¡cuantas veces un placer fugitivo cuesta muchos años de lágrimas! En huir del dolor es en lo que nunca hay engaño; cuando huimos del dolor encontramos el placer y la vida, porque el dolor es el medio de que se vale la naturaleza para avisarnos que debemos hacer algo para vivir y para gozar: la naturaleza nos avisa todos los días que debemos hacer algo para conservar la vida, y nos avisa tambien por el dolor siempre que la salud se deteriora ó

nos amenaza algún peligro; mas no necesitamos esperar siempre que venga el dolor para evitarlo, por experiencia se sabe que debemos prevenirnos en tiempo para que no venga el dolor y la muerte, y este régimen consiste muchas veces en evitar placeres funestos ó en usar de ellos con moderación. Nuestra existencia depende de la naturaleza y de la sociedad: en vano se empeñaria un individuo en vivir por sí solo y para sí solo; buscar en la naturaleza y en la sociedad la conservacion de la vida huyendo del dolor, es una necesidad comun que debemos satisfacer; es una ley natural, no ya como las del amor al placer y ódio al dolor, sino una ley moral que obra infaliblemente sobre nuestra voluntad por medio de la razon y de la experiencia, y que tiene su sancion natural; el que no la sigue sufre la pena de infelicidad y de muerte.

Enseñándonos la naturaleza por medio de sensaciones desagradables la necesidad de todo lo que contribuye á nuestra conservacion y bienestar, y habiendo establecido la sancion del dolor para que conozcamos sus leyes, resulta que no tenemos que buscar el placer directamente, aunque nos sea permitido hacerlo cuando no produce ningun mal; tratemos de evitar el dolor satisfaciendo las verdaderas necesidades, obrar con este objeto es, vivir y gozar del modo mas conveniente. Discurriendo, trabajando y tratandó con sus semejantes para satisfacer sus necesidades, el hombre, ademas de los placeres que experimenta en el acto de satisfacerlas, encuentra nuevos placeres en el ejercicio de las potencias corporales é intelectuales que se perfeccionan y en las relaciones sociales. Lo que el hombre busca y halla en la naturaleza y en la sociedad por medio de la industria para satisfacer sus necesidades se llama riqueza: ya se descubre pues en la *necesidad* (aunque no bien claramente todavía) el prin-

cipio que yo me proponia hallar entre los dos extremos de felicidad y riqueza; porque la necesidad es como un instrumento para la felicidad y un movil para la industria; y sin industria libre, por mas leyes que se hagan y por mas que se gobierne, no habrá nunca entre los hombres mas que miseria é ignorancia; poco supone que haya algunas familias opulentas y que haya algunos sábios, cuando la mayor parte de los hombres no recibe ningun género de educacion ni tiene con que satisfacer sus necesidades, como sucede aun en los paises mas adelantados.

No toda necesidad es política: hay que distinguir 1.º la necesidad individual de buscar en la naturaleza y la sociedad los medios de conservacion y bienestar, cosa tan variable como los hombres; 2.º la dependencia mútua en que está cada uno de la sociedad y la sociedad de cada uno, esto es, la *absoluta necesidad* que tenemos todos de los ausilios de los demas hombres y de los gobiernos: esta última necesidad, que yo me tomo la libertad de llamar *necesidad social*; es á mi entender el *verdadero principio coactivo ó político*, en virtud del cual un individuo puede obligar á otro, y un gobierno puede obligar á todos á observar las leyes necesarias á la conservacion de la sociedad. La fuerza de la necesidad ha sido reconocida en todos tiempos, pero bien lejos de fundar en ella la ley humana, se halla muchas veces en oposicion con ella, lo que dió lugar á establecer que la necesidad carece de ley, cuando solo la necesidad debe ser el origen de la ley; pues que en el mismo sentido se ha dicho tambien que la necesidad es la suprema ley, no porque se hubiese contado con aquella para formar la ley, sino que al aplicarla se vió por esperiencia lo contrario. La legislacion criminal, que es acaso la parte de derecho en que se ha escrito con mas acierto, es tambien en donde se reconoció mas esplicitamente el mismo prin-

cipio : segun Montesquieu, «*toda pena que no se deriva de la absoluta necesidad es tiránica*» proposicion que Becaria hizo mas general presentándola de esta manera: «*todo acto de autoridad de hombre á hombre que no se derive de la absoluta necesidad es tiránico.*» Asi hablaron estos sabios que llegaron á conocer el principio político ; pero le consideraron en los actos directos de la autoridad en cuanto á castigar ó ecsigir sacrificios, no fijaron la especie de necesidad, ni definieron las necesidades públicas que se estienden á mucho mas que á sujetar y castigar : los mismos sábios y otros que antes y despues reconocieron la fuerza política de la necesidad, no fundaron en ella sus doctrinas, sino en la justicia, en el interes, en las relaciones humanas, en la utilidad; cuando mas subordinaron la necesidad á aquellos principios, queriendo que en ciertos ramos solo se hiciese lo *necesario* para las leyes fundadas en ellos. Si se hubiese establecido y esplicado el principio de la necesidad, no se disputaria tanto en el dia sobre la utilidad y la justicia, no tendriau tanto influjo los discursos políticos fundados esclusivamente en el orden ó en la libertad, no se diria que la felicidad es el objeto de la legislacion humana, no estarian tan mezcladas la moral y la política, ni andarian tan confundidos y tan mal deslindados los diferentes ramos de administracion y de gobierno. Yo no sé que se haya dado nunca una idea clara y distinta de la necesidad como principio político ; para tenerla es preciso ver como de ella nacen los derechos y deberes sociales, y como estos se distinguen de los que son puramente individuales.

Hemos visto que la ley dulce de la felicidad consiste en huir del dolor : para cumplir esta ley es preciso satisfacer las necesidades naturales ; pero hay otro movíl de las acciones humanas que conduce á la felicidad, que la

completa, aunque no obra del mismo modo ni con la misma fuerza en todos los hombres: la virtud es el móvil que nos hace amar á nuestros semejantes y evitar el dolor ajeno como el nuestro: la ley de la virtud nos pone en relación con todo lo que tiene voluntad fuera de nosotros y nos inspira intereses que descienden desde la suprema inteligencia hasta el último eslabon de la gran cadena de los seres sensibles; su sancion natural está en los placeres y en las penas morales: necesidad y virtud son los móviles de todas las acciones conformes á la ley de la felicidad (evitar el dolor donde quiera que le veamos)

Por haberse confundido los dos móviles se han extraviado los que se ocuparon de estas materias, mezclando los actos de que debemos responder á la sociedad con aquellos de que solo respondemos á Dios ó á nuestra conciencia: la *virtud* es la base de la moral propiamente dicha, no de las leyes humanas; estas y el derecho natural social no pueden fundarse mas que en la absoluta necesidad y únicamente en la necesidad social: á la sociedad debemos solamente aquellas cosas indispensables para su conservación sin perjuicio de la nuestra.

El individuo tiene en sí mismo muchos medios de satisfacer su necesidad y su conciencia para ser feliz, pues tiene la razon y el sentimiento, medios de comunicar sus ideas y de enterarse de las esperiencias acumuladas de sus semejantes, el poder de usar y modificar las cosas exteriores, etc; pero necesita absolutamente la posesion esclusiva de algunas cosas exteriores, usar libremente de ellas y estar tranquilo y seguro con la esperanza de continuar disfrutando estas ventajas; esto es, necesita *propiedad, libertad, seguridad*, tres elementos sin los cuales no hay felicidad ni puede ecsistir la sociedad civilizada. Ecsisten estos elementos respecto de la conciencia en el

hombre virtuoso, que vive satisfecho de sí mismo en cualquier situación aunque no pueda hacer el bien que desea: la virtud es toda interior, individual; no depende de cosas exteriores. No sucede así en las necesidades de la vida, que solo se satisfacen por medio de la industria humana y de ciertos cuidados prácticos, y con cosas que están fuera del individuo; la vida y la salud dependen de la naturaleza y de la sociedad. Como animal y como racional el hombre tiene deseos que no puede satisfacer, males que no puede evitar, temores que no puede acallar, esperanzas que no puede ver realizadas sino en el seno de la sociedad. Sería exacto decir que la existencia humana no es individual, porque el individuo es una parte constituyente de la sociedad, y una parte de la naturaleza: la conservación y el buen orden de la sociedad, la conservación y el orden constante de la naturaleza interesan al individuo, así como la conservación de los individuos es necesaria á la existencia de la sociedad. Aunque un individuo llegue á tener todos los medios convenientes para satisfacer sus necesidades con el ejercicio de la industria, ¿de qué le servirá si los demás hombres no reconocen y respetan la propiedad, si no le dejan en libertad de obrar, si no se cuenta seguro? ¿qué sería de los hombres si sus padres no cuidasen de ellos en la infancia? ¿qué sería de los huérfanos, impedidos y desvalidos si la sociedad no cuidase á lo menos de su existencia? Si la sociedad, si los individuos no pueden existir sin que los hombres se respeten y auxilién en ciertas cosas, si haciendo que los hombres satisfagan recíprocamente estas condiciones puede cada uno en llegando á cierta edad proporcionarse por sí mismo lo necesario y hacer su propia felicidad, he aquí como hay *necesidades sociales* que solo puede satisfacer la sociedad con un *régimen social*, diferentes de las necesidades puramente *individuales* que solo puede

satisfacer el individuo obrando libremente. He aquí como la necesidad social es el origen de la responsabilidad de hombre á hombre; pues si repugna que otro me mande y me incomode sin necesidad, conozco la razon que le asiste para evitar que le haga mal, y agradezco cuanto hace para conservar mi vida amenazada; en lo que no caben dudas ni opiniones diversas.

El principio de la necesidad es pues el único de que pueden deducirse las leyes humanas, á cuya observancia se puede obligar por la fuerza, porque es el único que establece obligaciones y derechos entre los hombres: para ser virtuoso no necesito de los demas; para conservar la vida y la salud necesito de los hombres y de las cosas que estan fuera de mi, y los otros necesitan cuando menos que yo me abstenga de hacer cosas que les son perjudiciales. Si los padres no cuidasen de sus hijos, si cada uno no respetase la persona y la propiedad ajena, si la sociedad no socorriese á unos cuantos desvalidos para que no se vean en la precision de atacar la propiedad ajena, si no hubiese reglas para andar por las calles y los caminos cuyo uso es de todo el mundo, pereceria la sociedad actual y no podria ecsistir mas que un puñado de salvages disputándose como los osos un miserable sustento. Los deberes sociales son necesidades que puede comprender la razon natural.

Conociendo el hombre que su ecsistencia depende de la de los demas, siente que se debe á sí mismo contribuir á la conservacion de la sociedad. Sin embargo, cuando la mayor parte de los hombres se sujetan á un régimen social, pueden algunos individuos aprovechándose de las ventajas del orden querer sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones, por ver que no recae inmediatamente sobre ellos la pena de sus faltas; pero siempre recae sobre otros individuos, la sociedad entera se

alarma y esta interesada en reprimir los abusos; los mismos infractores de la ley no pueden disfrutar en este mundo del fruto de sus excesos, si los demas hombres no se sujetan al orden: ¿qué adelantaria el ladron si no pudiese disfrutar pacificamente del botin como de una propiedad? ni qué riquezas habria en un pais sin leyes para tentar la codicia?

De aqui la necesidad de distinguir la sancion individual de la sancion social. Cuando los males recaen solamente sobre el mismo individuo que comete las faltas, el remordimiento ó la pena de cualquiera especie que sufre naturalmente, es una *sancion* individual que basta para dirigir su conducta privada, sin que los demas tengan derecho á mezclarse en ella; no hay aqui mas excepcion que la de los padres respecto á sus hijos menores, y la de la sociedad con los niños huérfanos y desvalidos. Cuando las faltas de un individuo causan males á otro individuo ó á la sociedad, la sociedad sufre el castigo por no haber hecho algo para evitar las faltas de esta especie en cada uno de sus miembros; esta es la *sancion social natural*, porque recae naturalmente sobre la sociedad: esta se ve en la necesidad de establecer una *sancion política* para evitar aquellos males, haciendo que la pena recaiga sobre los mismos miembros infractores y satisfaciendo á los inocentes perjudicados.

Se hace evidente en vista de estas razones que hay una ley natural para el individuo, que es la ley de la felicidad; y una ley natural para la sociedad, que se limita á la conservacion. Podrá ser que la ciencia de la felicidad, podrá ser que la moral misma se estienda á todos los actos y deberes hasta comprender los que tienen una sancion social, pero la ley humana no puede obligar coactivamente mas que á lo que es necesario á la conservacion de la sociedad, no puede dirigir la industria ni la vida

privada de nadie: porque si todos han de usar de sus propios medios para satisfacer sus necesidades y sus conciencias y hasta sus deseos, nada queda que hacer á la sociedad más que proteger á los individuos y proporcionar aquellos servicios que escijen los esfuerzos reunidos de todos: si la sociedad interviniese en todo para hacer la felicidad de cada uno, ninguno podría disponer libremente de sus propias facultades ni aprovechar sus particulares disposiciones; y precisamente el gobierno público no tiene otro objeto que asegurar los medios y la libertad de cada individuo para que pueda por sí mismo satisfacer sus necesidades y sus deseos sin perjudicar á los demás.

Así la sociedad puede obligar á todos á conformarse á un régimen social. Solo el hombre que no encuentra en la industria lo necesario para vivir, pudiera considerarse exento de obligaciones, porque si estas se fundan en la necesidad, en la absoluta necesidad se fundaría el desgraciado que usase de cualquier medio indispensable para conservar la vida: pero desde el momento en que la sociedad protege á los inocentes desgraciados, ya no hay nadie que no esté moralmente obligado, no hay un solo hombre exento de cumplir la ley y de sufrir la pena merecida por sus excesos: en esto consiste principalmente la igualdad.

Un régimen social es absolutamente necesario para que cada individuo pueda con sus propios medios satisfacer sus particulares necesidades. Así los objetos de la legislación humana son las *necesidades sociales*, que solo se satisfacen con servicios que hacen unos hombres á otros; de donde nacen los derechos y las obligaciones, pues la necesidad social da derecho y con el derecho se contrae una obligación correspondiente.

Aunque la ley trata de todas las necesidades sociales,

debe distinguir las que imponen deberes á todos individualmente, las que solamente los imponen á aquellos individuos que se hallan en determinadas circunstancias, y las que solo puede satisfacer la sociedad en cuerpo por medio de encargados especiales. Por consiguiente la administracion pública no se ocupa como el legislador de todas las necesidades sociales, sino de las últimas, que pueden llamarse públicas.

Nace el hombre sin fuerzas, sin ideas, sin esperiencia, sin afectos, y no llegaría á formarse si otros individuos no atendiesen á su crianza y educacion: formado el hombre no puede conservarse y vivir segun su naturaleza sin alimentos, vestidos, habitacion, sin ciertas precauciones para evitar los peligros, sin remedios para curar las enfermedades, etc.; y para tener todas estas cosas se necesita produccion diaria de lo que se llama *riqueza*, y no hay absolutamente otro medio de produccion que el ejercicio de la industria con capitales acumulados: la poblacion actual no puede vivir medianamente, que digo, no puede subsistir sin division de trabajos y activo comercio entre los individuos, los pueblos y las naciones. No sería suficiente que cada hombre produjese para sí solo; hay muchos que no pueden producir, los cuales perecerian ó acabarian con los demas sino partiesen con ellos; los niños perecerian todos y la humanidad se extinguiría bien pronto si los hijos no fuesen alimentados por sus padres y las madres no fuesen protegidas por sus esposos: por otro lado los gefes de familia no trabajarian mas que lo puramente necesario para salir del dia, y aun esto no podrian hacerlo (porque son necesarios capitales acumulados) si no se respetase la propiedad, si no hubiese libertad y seguridad. Por tanto las necesidades sociales son anexas á la naturaleza humana, no son materia de opinion en que pueda haber divergencia; de ellas se de-

rib: n inmediatamente los derechos y las obligaciones sociales; y ellas son el fundamento de las leyes humanas.

Las varias clases de legislacion corresponden á las diferentes clases de necesidades sociales: estas pueden reducirse á cuatro.

Primera clase. *Necesidades comunes*. — Para que el hombre viva seguro y haya produccion suficiente es preciso que cada uno sea respetado por todos los demas en su persona, en sus bienes, en su reputacion: de estas necesidades que yo llamaria comunes porque es preciso que todos se abstengan de hacer mal, nacen los derechos comunes y los deberes correspondientes. Es indispensable tambien poner fuera de la posibilidad de hacer mal á los criminales incorregibles, corregir al que admite correccion y castigar proporcionalmente los delitos, no por espíritu de venganza sino por necesidad. El conjunto de leyes sobre esta clase de deberes y sobre las penas es el que con mas propiedad se puede llamar *derecho comun*, puesto que establece los deberes de todos hácia todos individualmente y sin distincion.

Segunda clase. *Necesidades privadas*. — La debilidad de la infancia, la division de trabajos industriales y los cambios, las anticipaciones necesarias á la produccion, etc., traen consigo servicios naturales y obligaciones que es preciso cumplir, contraídas por personas determinadas hácia otras personas determinadas: de estas necesidades privadas nacen los derechos privados y las obligaciones de la misma clase, entre padres é hijos, entre marido y muger, entre amo y criado, entre los que han contratado, prometido etc.; en fin, todo lo que es objeto del *derecho privado*.

Tercera clase. *Necesidades públicas*. — Esta clase de necesidades sociales comprende las que solo pueden satisfacerse con servicios públicos, por que no hay personas

indicadas por la naturaleza para desempeñarlos, ni pueden abandonarse al interes particular ni á la benevolencia privada: son servicios públicos los que hace la administracion pública á nombre de la sociedad.

En primer lugar es preciso hacer cumplir á todos los deberes comunes y privados, para lo que se necesita 1.º establecer tribunales que juzguen las faltas y los excesos; 2.º una policia interior para perseguir á los malhechores, y para conservar el orden en los sitios públicos y en el uso de la propiedad comun; 3.º una fuerza pública para la defensa exterior.

En segundo lugar, los pueblös estan espuestos á muchos males y calamidades físicas de que no pueden librarse los individuos aisladamente, como son epidemias, incendios, inundaciones etc., y esta clase de males que es preciso evitar, ecsigen la atencion continua de una policia especial.

En tercer lugar, la sociedad ha de reunir sus esfuerzos para socorrer ciertas necesidades y proporcionarse aquellos bienes indispensables que no estan al alcance de los individuos; y cuando la sociedad llega á cierto grado de civilizacion se hace evidente la necesidad de ciertas cosas que vienen á ser una propiedad comun, como las calles, los caminos, los puertos, los correos, las fuentes y otras cosas de que indispensablemente ha de cuidar la sociedad, las cuales de ninguna manera pueden abandonarse al interes particular. Para satisfacer esta clase de necesidades, es preciso que haya encargados especiales por la sociedad; 1.º para proporcionar las cosas de uso comun necesarias á la vida y á las relaciones sociales y arreglar su uso (vias de comunicacion, correos, monedas, pesos y medidas, subsistencias, etc): 2.º para la educacion pública, en particular para proporcionar á los funcionarios públicos los conocimientos especiales que necesitan; 3.º para la beneficencia pública.

En cuarto lugar es necesario que todo el mundo contribuya á los gastos públicos proporcionalmente: el repartimiento, la recaudacion, el manejo y distribucion de las rentas públicas no se puede hacer sin una administracion especial, que es una verdadera necesidad pública.

El derecho público interior que tiene por objeto las necesidades públicas, se puede dividir segun estas en varios ramos, ó códigos, atendiendo á los deberes correspondientes, que admiten subdivisiones; resultarian á lo menos 6 códigos de esta clase: 1.º código judicial (comun y privado), 2.º código de policía judicial y de orden público, 3.º código de policía sanitaria y de calamidades, 4.º código militar (ejército y armada), 5.º código de fomento y beneficencia (comunicaciones, subsistencias, educacion, beneficencia), 6.º código fiscal.

Cuarta clase. *Necesidades políticas.* — Con las leyes y las administraciones espresadas no estarian aun satisfechas todas las necesidades sociales. Es preciso organizar el Estado, establecer principios fundamentales, crear un orden político para que toda la máquina sea dirigida con uniformidad, para que haya método en el nombramiento de los funcionarios, estabilidad, garantías contra los abusos del poder, arreglo entre los intereses encontrados de las clases y de los pueblos. He aqui un nuevo género de necesidades, las necesidades políticas, de las que nacen los derechos y los deberes políticos. El conjunto de leyes fundamentales que tienen por objeto las necesidades políticas se llama *constitucion* ó código político, el cual debe contener las bases del código comun, del privado, y de los códigos públicos interiores y exteriores, y la organizacion del gobierno y de la administracion en todas sus partes.

Las necesidades públicas solo se satisfacen con servicios públicos, y estos solo pueden desempeñarse bien con

un gobierno organizado convenientemente; luego hay un género de gobierno natural, y todas las condiciones que debe tener para cumplir su mision son necesidades sociales que cuando dejan de satisfacerse es en perjuicio de la sociedad.

Son necesarios funcionarios especiales para los servicios públicos; es necesario que los servicios sean puntualmente desempeñados; es necesario que los funcionarios no abusen del poder. Luego la organizacion del gobierno público, ha de tener tres clases de condiciones; personales, ejecutivas y políticas.

Condiciones personales.—Las funciones públicas solo pueden ser desempeñadas por hombres revestidos de algun poder para cumplir y hacer que se cumplan los deberes sociales. ¿Hay algun individuo que tenga derecho á gobernar á los demas por su opinion? ¿Se reunirán todos los hombres á gobernar? Todos tendrian el mismo derecho si esto fuese posible y compatible con las obligaciones privadas y con la aptitud de cada uno. Hay pues que considerar la posibilidad, las obligaciones privadas y la aptitud.

Es materialmente imposible que todos los hombres, ni los de una nacion, ni siquiera los de una provincia se reunan en un punto para los negocios públicos, que ocurren todos los dias y á todas horas. Por otra parte siendo necesario para la produccion de la riqueza (sin la cual no hay sociedad civilizada ni gobierno) que la mayor parte de los ciudadanos se dedique á la industria, que pide una ocupacion continúa, resulta que son comparativamente muy pocos los que pueden destinarse á la administracion pública, que tambien ecsige una ocupacion continúa. Ni todos los hombres pueden concurrir á los actos públicos, ni todos tienen las cualidades necesarias para gobernar ó administrar; es preciso escoger, porque

se necesita aptitud y aptitud especial: para todo empleo que no sea puramente material quedan naturalmente excluidos los que carecen de la primera educacion; y para los destinos de gobierno y administracion, todos los que no han adquirido conocimientos especiales.

Es evidente la necesidad de que la sociedad se sujete á un gobierno especial compuesto de personas exclusivamente ocupadas en el servicio público. Sin embargo, los ciudadanos no pueden renunciar aquel género de intervencion que sea compatible con el gobierno privado (doméstico é industrial). En el corto distrito de un pueblo ó de un concejo pueden los vecinos reunirse facilmente algunos dias y depositar su confianza en algunas personas para que representen sus intereses; por consiguiente existe un derecho de representacion, y un derecho de concejo ó de gobierno municipal para los intereses de cada pueblo.

Condiciones ejecutivas ó de funciones.—No basta que haya algunos encargados de los negocios públicos; para que los servicios se ejecuten y se ejecuten bien es preciso establecer algun orden; y para esto es indispensable 1.º conocer las necesidades públicas en toda su estension, 2.º distinguir y clasificar convenientemente los servicios necesarios, 3.º dar una direccion comun y uniforme á todos los servicios y una direccion particular á cada ramo, 4.º determinar las condiciones operativas relativas á los funcionarios.

No repetiré aqui lo que he dicho ya de las necesidades y de los servicios, sobre lo que aun tengo que hacer mas adelante algunas distinciones relativamente á los poderes: ahora debo hablar de las funciones.

Se emplean para desempeñar un servicio muchas facultades distintas, mentales y físicas que trabajan ó funcionan separadamente; pero por mas que estudie y trabaje

un hombre con todas ellas no es capaz de abrazar á un tiempo muchos objetos, ni su vida es bastante larga para adquirir todos los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para desempeñar todos los servicios públicos de una nacion. Ademas, hay algunos servicios que exigen segun su clase toda la atencion de alguna facultad principalmente dedicada á un modo particular de obrar. Entendimiento, memoria, voluntad, vienen á ser tres modos de obrar de la facultad de pensar, y no obstante se miran como otras tantas facultades mentales, y se hace mas uso de una ó de la otra segun los asuntos: si nos concretamos al entendimiento, la imaginacion del poeta, el talento del calculador, la conciencia del moralista, la razon práctica del artista, son diferentes modos de obrar de aquella potencia, que se desenvuelven y perfeccionan con el ejercicio; y en las personas que emplean habitualmente uno ú otro modo pueden considerarse como potencias distintas de las que no prevalece una sin mengua de las otras.

Es pues necesario que los servicios públicos se distribuyan entre muchos funcionarios, cada uno de los cuales se ha de entregar solamente á una especie de funciones que exija el ejercicio de una facultad dedicada á cierto modo de obrar, y ocupándose tan solo de los objetos que es capaz de abrazar el poder limitado de un hombre. Guiado por este principio procuraré distinguir y clasificar las funciones públicas, puesto que las funciones se refieren principalmente á las facultades y á las personas que operan.

Primeramente distinguiré dos clases de funciones, *municipales* y *nacionales*. Porque precisamente se han de ejercer separadamente, no pudiendo los mismos funcionarios gobernar á un tiempo en la corte y en todos los pueblos. Porque en el gobierno nacional entran servicios

legislativos, internacionales, y de defensa exterior, que no hay en el municipal. Porque el gobierno nacional, mucho mas general, mas vasto y complicado, ecsije un espíritu elevado y organizador capaz de vencer grandes dificultades, que no se presentan en los negocios municipales.

2.º Pueden dividirse las funciones nacionales en tres géneros: *legislativas, decisivas y operativas*. Las funciones decisivas son *gubernativas y judiciales*.

Trátase de un servicio público cualquiera (defender, enseñar, socorrer, castigar, hacer un camino, conducir una nave etc.): el servicio en sí mismo consiste en la accion de alguna facultad mental y de algun órgano ejercitado: pero no se hace un servicio público sino cuando es necesario; antes de obrar es preciso saber que ha ocurrido una necesidad pública que se satisface con tal servicio; lo que ecsije la accion de una razon política decisiva acostumbrada á descubrir las necesidades efectivas y á determinar el servicio correspondiente: aun hay mas, no puede resolverse la ejecucion de un servicio en un caso dado sin conocer cuales son las necesidades que se han de satisfacer cuando ocurran, para esto se necesita la accion de una especie de conciencia política, una razon legislativa que descubre la estension y los límites del poder y del deber de los funcionarios ejecutivos. En todos estos casos obra la razon de diferentes modos, toma diferentes aspectos de operacion, de circunstancias, y de deber, que pueden referirse á la accion, la razon, la voluntad. Asi es que no puede hacerse oportunamente un servicio público sin haber concurrido funciones operativas, decisivas y legislativas: una ley autoriza á pedir lo necesario para los gastos públicos bajo ciertas condiciones; un gobernante observa cuando hay necesidad de pedir y qué cantidad, y decide que ha llegado el caso; un administrador pide ó hace pedir á cada contribuyente lo que

le toca, lo recibe y lo distribuye. Las funciones legislativas son principalmente de confianza, requieren una conciencia ilustrada, una voluntad recta; las decisivas exigen el tacto de la necesidad actual de la aplicación de la ley; las operativas piden conocimientos especiales y prácticos que muchas veces no tienen nada que ver con la política, las funciones de un general, de un ingeniero, de un médico, de un institutor, de un piloto de la armada, etc., no son políticas por los medios, lo son únicamente por el fin.

3.º En cada género pueden distinguirse varias especies de funciones, atendiendo no solamente al genio y disposiciones que requieren (muy diferentes para la milicia, la justicia, las rentas, etc.), sino también á los medios exteriores que se emplean para operar.

Las funciones operativas exigen práctica y conocimientos especiales muy diversos; sus especies serán tantas como los servicios públicos; la defensa exterior, la policía judicial, la salud pública, la instrucción pública, la beneficencia, el correo, la moneda, obras públicas, las rentas etc.

Las funciones gubernativas, mucho más generales, admiten menos divisiones específicas, lo que es también necesario para la unidad que debe haber en sus actos. Pudieran reducirse á tres especies las funciones del gobierno nacional; de defensa, de economía pública y de gobierno exterior: después me explicaré más sobre esta opinión.

Los códigos ó ramos de legislación, serían buenas bases para dividir en especies las funciones legislativas. Observo de paso que no son funciones legislativas todas las que desempeñan los cuerpos que se llaman legislativos; pues la intervención en las contribuciones, y en la conducta de los ministros, la decisión sobre las peticiones que reciben etc., y todo cuanto se resuelve sobre casos

determinados previstos por la ley, corresponde al género de funciones decisivas (gubernativas y judiciales) de que participan los representantes.

4.º Todas las especies de funciones son susceptibles de division hasta llegar á las *funciones individuales* que pueden ser desempeñadas por un solo hombre. En cada especie de servicio público se emplean muchos funcionarios, y por consiguiente aun en la parte operativa hay funciones de direccion y de ejecucion, y en estas últimas hay diversidad de operaciones que ecsigen cabezas ó manos separadas. Una misma funcion operativa puede ocupar á un tiempo un gran número de funcionarios. Si la administracion se arreglase bien, no habria funciones sin funcionarios ni funcionarios sin funciones; por desgracia hay mucho de uno y otro: pero es una economía muy mal entendida la de aquellos que claman por disminucion de empleados sin ecsaminar si sobran ó faltan: lo que es necesario no se puede excusar.

Siendo tantas las funciones, tantos los ramos de administracion en cada pueblo, no puede haber orden y uniformidad, no puede haber acierto sino estableciendo una direccion en cada ramo y una direccion comun á todos los ramos.

Las condiciones relativas á los funcionarios son aptitud, trabajo, tiempo, medios, estímulo, y que la ejecucion de un servicio importante no dependa enteramente de la voluntad de un funcionario.

Ningun servicio puede hacerse bien por el que no tiene aptitud especial: es necesario que el gobierno se ocupe de formar funcionarios especiales: no deberia admitirse a nadie en ningun ramo de administracion sin aptitud especial, empezando por los destinos inferiores para ascender por escala, ni mudar los empleados de un ramo á otro si no por necesidad.

No puede un hombre trabajar sin descanso, así es preciso distribuir las funciones de modo que á ningun empleado se le pida mas trabajo en un tiempo dado ni mas tiempo de trabajo que el regular. La buena division de trabajos es muy importante, deben separarse las operaciones siempre que lo permita la estension de los servicios, de manera que un hombre haga siempre el mismo trabajo y no tenga que pasar continuamente de una operacion á otra ó de un objeto á otro. Deben estar bien determinadas las obligaciones de cada empleado, no tener dos encargados de una misma cosa sin objeto, ni muchos para varias operaciones indistintamente. Bien que la distribucion de funciones no corresponda á la Constitucion mas que en parte, es indispensable que de la observancia de estas reglas se haga un deber á los directores y á los que aprecian las aptitudes.

Cada direccion, cada funcionario necesita tener á su disposicion los medios de obrar, libertad de usarlos y seguridad.

No habrá estímulo cuando los funcionarios no sean retribuidos en proporcion del costo de la educacion respectiva y de los gastos anecsos á cada empleo, cuando los servicios extraordinarios no sean recompensados, cuando el gobierno pueda arbitrariamente poner y quitar empleados.

Si no se establecen reglas de esta especie, será imposible hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, los cuales tendrian casi siempre excusas que alegar.

Condiciones políticas, ó de poderes.—No tiene duda que los servicios públicos han de ser desempeñados por encargados especiales; por consiguiente es preciso que tengan medios y poder. Pero el poder no les viene mas que de la necesidad, no tienen facultades para dominar, para mandar arbitrariamente, sino tan solo para satis-

facen las necesidades públicas. Los gobernantes pueden equivocarse, pueden hacer el mal en lugar del bien, en cuyo caso los males que sufra la sociedad serán castigos naturales por haberse entregado ciegamente á los gobernantes sin las precauciones necesarias: es preciso hacer algo para evitar el mal que viene de los hombres. He aqui manifiesta la ley política natural: la sociedad debe reservarse el derecho de establecer reglas fundamentales: el gobierno ejecutivo debe sujetarse á una ley bajo su responsabilidad; y esta ley no puede cumplirse sino por medio de representantes.

Si el gobierno ejecutivo ha de sujetarse á leyes y ser responsable, los representantes necesariamente han de intervenir; 1.º en la formacion de las leyes, 2.º en la administracion de la justicia, 3.º en la imposicion y repartimiento de toda especie de contribuciones y sacrificios. Esto es necesario y es posible, por que no se necesitan muchos hombres ni un trabajo continuo para conceder ó negar con algun ecsámen; y por consiguiente es justo: la sociedad solo deja de mezclarse en todo lo demas por que es imposible.

No sometiéndose los hombres á gobiernos especiales sino por necesidad, no hay motivo para que muchos pueblos se sujeten á la autoridad de un solo pueblo en aquellas cosas que pueden arreglarse mucho mejor en cada lugar. ¿Qué necesidad hay de ir muy lejos á buscar justicia para arreglar las diferencias entre los vecinos de un mismo pueblo, para la educacion, la beneficencia, la policía interior y para todo lo que no interesa ó no perjudica á los otros pueblos? Unicamente hay necesidad de que en todos los pueblos la administracion tenga los mismos principios, que haya una direccion comun para esto y para los servicios de interes comun, para los deberes y relaciones entre los pueblos, y

que en una Nacion no haya mas que una ley. Los pueblos son *partes integrantes* de una Nacion, tienen los mismos elementos que ella, con la diferencia de que un pueblo es mucho mas fácil de gobernar, los vecinos se juntan con facilidad, las necesidades verdaderas se conocen luego y tan pronto se pueden aplicar alli mismo los remedios: todo se reúne en favor del gobierno municipal, que puede y debe ser representativo y libre.

No obstante, los pueblos no pueden sin esponerse á grandes males permanecer mucho tiempo independientes; son tan estrechas las relaciones entre pueblos inmediatos, es tan débil el poder político de un solo pueblo, que por necesidad se han de reunir los de cada region en un cuerpo de nacion, bajo una ley y un gobierno central, reservándose el derecho de enviar sus representantes directamente, y el de gobernarse á sí mismos por un régimen municipal representativo.

Debiendo haber un poder representativo nacional y un poder ejecutivo nacional, una nueva necesidad es la consecuencia: son dos poderes independientes en el ejercicio de sus facultades respectivas, con muchos puntos de contacto y causas de desunion, que se pueden embarazar en perjuicio de los representados y gobernados, si no se establece un poder regulador para mantener el equilibrio, para que haya unidad y acuerdo, para evitar el desorden: es preciso poner al frente de la nacion *una autoridad de orden*, que sirva de barrera á todas las ambiciones, que sin poder hacer que se ejecute el mal, pueda cortar con una palabra las diferencias y consultar en casos difíciles el voto de los pueblos. A este elemento de orden y de estabilidad se reúne con el mismo fin cierto arreglo que conviene establecer en la organizacion de la representacion nacional y del gobierno ejecutivo.

Siendo los pueblos las partes integrantes de la nacion, es preciso buscar en ellos mismos las bases fijas de la representacion y de la organizacion política de este poder: yo encuentro estas bases en dos intereses bien distintos que hay en cada pueblo y que subsisten en la nacion, á saber, el *interes de pueblo* y el *interes de clase*. El pueblo todo, sin distincion de clases, tiene interes en que haya buenas leyes, orden y libertad, policia y justicia; pero no sienten todos como el propietario territorial el valor del derecho de propiedad; ni como el comerciante el valor de las comunicaciones, de ciertas libertades y la importancia de algunas leyes económicas para la prosperidad general, ni como el fabricante el valor de ciertas restricciones y derechos protectores de la industria; muy al contrario, las clases creen tener intereses opuestos, y la masa del pueblo cree tenerlos opuestos á cada una de las clases productivas: ademas, en la reparticion de los impuestos, y en los pleitos que se originan sobre la riqueza, son necesarias inclinaciones y luces especiales que solo pueden tener los representantes de las clases.

Me parece que esta diferencia y oposicion de intereses da naturalmente origen á dos cuerpos de representacion: la representacion del pueblo en cada concejo y de los pueblos en la nacion es una garantía de libertad individual y política; la representacion de clases es una garantía de orden. Por otra parte la ecsistencia de dos cuerpos de representacion de diferente caracter se ha reconocido ya necesaria como un elemento de orden político y de estabilidad, que suaviza las relaciones de la representacion con el poder ejecutivo, ofrece medios de hacer efectiva la responsabilidad de los altos funcionarios, da lugar á un ecsamen mas detenido de los negocios disminuyendo el influjo de las pasiones políticas;

y afirma el orden representativo que ya no puede sucumbir de un solo golpe. En cada concejo, los dos cuerpos de representación son susceptibles de divisiones para las atribuciones gubernativas, judiciales, electorales y de repartimientos.

Como las provincias no son mas que divisiones arbitrarias de nación y agregaciones de concejos para la comodidad del gobierno y de los pueblos, en las capitales de provincia vienen á ponerse en contacto inmediato el gobierno municipal, la representación, y el gobierno nacional: no se trata en ellas como en la corte de legislación ni de relaciones exteriores, las atribuciones representativas consisten principalmente en sostener los intereses de las clases productivas de determinados pueblos; y pudiera por tanto escusarse la representación popular bastando la de clases (que en este caso lo es igualmente de pueblos) para formar la Diputación provincial, la cual debiera limitarse á las funciones representativas, sin mezclarse en la parte ejecutiva que desempeña siempre muy mal porque requiere conocimientos prácticos y empleados permanentes.

El gobierno ejecutivo nacional tiene necesariamente intervención directa ó indirecta en la formación de las leyes y en el orden judicial, á causa de los conocimientos especiales y de los trabajos continuos que se requieren: pero sus atribuciones peculiares como poder ejecutivo consisten principalmente en conocer las necesidades que ocurren y hacer que se satisfagan con servicios públicos, sujetándose á las leyes. Señala la ley los deberes privados comunes y públicos, manda castigar al infractor, mantener el orden, defender, evitar unas veces, fomentar otras, cuando sea necesario; no dice cuando, donde ni de que manera se presentan las necesidades: el poder ejecutivo es el que está encargado de cumplir

y hacer que se cumpla la ley cuando ocurra la necesidad de determinados servicios.

El poder ejecutivo, comprende dos géneros de funciones, y por consiguiente dos géneros de funcionarios, decisivos y operativos. Reside particularmente el poder de mando y sujecion para que se cumpla la ley en el gobierno, que es el verdadero poder ejecutivo, el cual necesita tomar en consideracion todas las circunstancias, dirigir á un tiempo todos los ramos de administracion, ser informado por todos ellos, proporcionarles los medios operativos ect. Pero para la ejecucion de los servicios, que son tan diferentes, se necesitan direcciones operativas separadas, permanentes, especiales é independientes unas de otras, á fin de ejecutar con acierto facultativamente, y poder hacer responsables á los respectivos encargados de la parte operativa. El gobierno responde de lo que manda; el funcionario operativo responde de lo que hace. Es pues necesario que haya un gobierno ejecutivo compuesto del menor número posible de ministerios, y un número mayor de direcciones especiales para la ejecucion de los servicios.

Por sus relaciones con la autoridad reguladora, con los cuerpos representativos y con los gabinetes extranjeros, los gobernantes son necesariamente amovibles. Ellos tienen á sus órdenes empleados en las provincias y en todos los ramos para informarse de las necesidades que ocurren, de las fuerzas, de los recursos, de los inconvenientes: así pueden compararlo todo, poner en relacion y en accion todas las partes que operan, atemperándose á las circunstancias, obrando bajo un plan uniforme; por consiguiente tienen todos los medios para llenar bien las funciones decisivas, pero no pueden ocuparse de ningun ramo de administracion operativa. Cuando hay ministros para la guerra, la marina, la ha-

cienda, el culto, las obras públicas, la instrucción, ect., como sucede en algunas partes, la misma razón habría para poner ministros de correos, de la moneda, de beneficencia, de policía y de otras muchas cosas; y de no haberlos se sigue que no puede abrazar el gobierno todas las necesidades, ni poner en relación todos los servicios; por que un ministro de la guerra no piensa más que en ejércitos, y un ministro de hacienda no trata más que de contribuciones y empréstitos. Los ministros debieran ceñirse á las funciones de gobierno, que abrazan todas las necesidades y todos los servicios, para poder dirigir con más método, sin riesgo de descuidar ninguna necesidad importante. Estos ramos de gobierno pudieran reducirse á tres: la *defensa*, para prevenir y evitar todo mal; la *economía pública*, para promover todo bien y proporcionar los recursos necesarios; y el *gobierno exterior* ó internacional. Al gobierno de la defensa corresponderían las direcciones operativas del ejército, de la armada, de la policía de la justicia. A la economía pública corresponderían las direcciones de rentas, de comunicaciones (camino, puertos, correos, ect.), de circulación (monedas, pesos y medidas, bancos, ect.), de aranceles y subsistencias, de instrucción pública, de beneficencia. Al gobierno exterior las direcciones de tratados y embajadas, de consulados, de policía exterior, de economía internacional, ect.

He dado el nombre de economía pública á uno de los ramos de gobierno, porque los objetos de que se ocupa constituyen la riqueza pública (muy diferente de la particular) y tienen relación íntima con la prosperidad de las naciones. La riqueza particular es propiedad privada producida por la industria: los bienes que proporciona el gobierno son de uso comun ó de uso público; no pueden abandonarse enteramente al interés particular. Podrá decirse que la construcción de caminos, la fabricación de la moneda, la enseñanza pública,

ect. no son operaciones pertenecientes á la ciencia económica: á lo que responderé que tampoco lo serán la práctica de la agricultura, las operaciones fabriles, ni el transporte de mercaderías de que se trata en lo que se llama economía política: estas operaciones son ramos de industria, como las otras son ramos de administración pública operativa, y no de gobierno económico, que sōlo tienen de comun el escigir conocimientos económicos para su direccion.

Lo cierto es que la multiplicidad de ministros hace muy difícil formar un gobierno compacto y estable, é imposibilita el arreglo y buena direccion de los diferentes ramos de administracion; y estos inconvenientes no se remedian con los subsecretarios, tan mudables como los ministros, muchos para que vayan de acuerdo, pocos para dirigir bien todos los servicios.

De cualquiera manera que se organice el gobierno, debe haber separacion entre las direcciones operativas de hacienda, de policia y de fomento; porque la reunion de estos ramos en las mismas manos, da siempre lugar á abusos é inspira desconfianza. En cuanto á los tribunales es bien conocida la necesidad de que el gobierno no pueda influir en sus decisiones: bien que, los datos que este necesita y el enlace en que estan todas las partes de la administracion, dan á todas ellas una dependencia de órden hácia un centro comun.

Despues de fundar la organizacion política en la necesidad, trataré de esponer como se fundan en el mismo principio los derechos y los deberes de los ciudadanos respecto al gobierno, los cuales deberian ser declarados y suficientemente esplicados en la constitucion de un Estado, porque fijan los límites de la libertad y del poder.

Libertad pública.---Reconociendo el principio de representacion municipal de pueblo y de clases, que debe servir de base á la representacion nacional, ¿quién podrá escluir del derecho de eleccion á ningun vecino

que vive de su industria ó de su propiedad, que contribuye á los gastos públicos y se sujeta á las leyes? Todos los vecinos que reúnen estas cualidades pueden concurrir á la eleccion de las personas de su pueblo y de su clase que merezcan su confianza : una sola clase, una sola familia privada de este derecho, pudiera considerarse oprimida y despreciada por las demas : no obstante las funciones electorales ecsigen una aptitud propia y una voluntad libre; se encuentra en muy pocos la aptitud propia para nombrar representantes que hayan de tomar parte en la legislacion y en el gobierno, y falta voluntad libre en los empleados del poder ejecutivo, de que resulta la necesidad de abstenerse de nombrar á los individuos que carecen de la instruccion primaria y á los funcionarios públicos. Aun asi, una representacion nombrada por todos los vecinos, no será mas que una representacion de confianza, la cual en cuerpo no puede tener aptitud especial sino para apreciar las necesidades generales del pueblo; dividida en dos cuerpos, de pueblo y de clase, seria á propósito para representar separadamente estos intereses, y serviria de base á la representacion nacional, y dividida en clases tendria aptitud para intervenir en las causas civiles y en los repartimientos. La necesidad establece una representacion municipal de confianza, que sirva de base á todos los cuerpos representativos especiales (de pueblo y de clases, judiciales decisivos y legislativos), conciliando los inconvenientes de la eleccion popular con los derechos electorales que no deben ser privilegio de ningun pueblo ni de ninguna clase. La representacion nacional no dejará por eso de ser directa, puesto que los pueblos (partes integrantes de la nacion) envian directamente sus diputados nombrados por quien merece la confianza pública y tiene aptitud para elegir.

Ademas de los derechos electorales, hay otros mas generales aun. Los gobernantes pueden atacar los dere-

chos individuales sin que la representacion tenga noticia de los abusos á no quejarse la parte agraviada : de aqui la necesidad y el derecho consiguiente que tienen todos los hombres de dirigirse á la representacion contra los agravios recibidos por ellos, por las personas que estan á su cuidado, por los desvalidos ú oprimidos y por los que recibe su nacion, su pueblo ó su clase.

Todos los funcionarios públicos trabajan por los pueblos y para los pueblos, y por lo mismo deben hacer públicos todos sus actos; y ya que los gobernados tienen que sujetarse á ellos cuando son conformes á la ley, no puede privarse á nadie del derecho de manifestar su opinion acerca de ellos ni de ilustrar al gobierno y á los pueblos sobre sus intereses. Todos tienen derecho para hablar y escribir sobre las leyes y los actos del gobierno, con responsabilidad por las ofensas personales. La imprenta tiene contra sí que los hombres no estan obligados á leer todo lo que se escribe, tal vez se leen las inculpaciones y no la justificacion, siendo dificil reparar completamente un agravio; pero el órden es para asegurar la libertad, no para destruirla como hace la censura de que los gobiernos pueden abusar : la censura produce mas males que la libertad, y la libertad es necesaria y no lo es la censura.

Libertad individual.---El principio coactivo es la necesidad social, que se descubre por medio de la sancion social natural : por tanto no puede disponerse de las personas ni de las cosas mas que cuando es absolutamente necesario para desempeñar los servicios públicos. No olvidemos que son únicamente las necesidades públicas, que los individuos ó los pueblos no pueden satisfacer por sí mismos las que colocan el poder en manos de un gobierno nacional : por consiguiente hay una barrera entre el gobierno privado y el público, entre el gobierno municipal y el nacional. El ciudadano se gobierna libremente á sí mismo y gobierna su familia obser-

vando las leyes naturales que tienen una sancion individual; elige la profesion ó la industria que le acomoda; habla y escribe como quiere sin ofender á nadie; dispone de su persona y bienes trasladándose á su antojo á todos los paises si no es criminal ó no ha contraido alguna obligacion que se lo impida; compra y usa los productos de la industria nacional ó extranjera; en fin hace cuanto le acomoda con tal que cumpla las obligaciones privadas y comunes.

Es indispensable por otra parte que todos contribuyan con los servicios personales y pecuniarios necesarios, y que se sujeten a ciertas formalidades para que el gobierno pueda asegurar aquella libertad y mantener el órden. Pero esta sujecion al gobierno y á las leyes tiene sus limites; nunca hay facultad para poner á un hombre en el caso de no poder satisfacer sus propias necesidades, ni para causarle la menor incomodidad que no sea ecsigida por las verdaderas necesidades sociales.

En primer lugar, ningun sacrificio ecsigido en favor de la comunidad puede recaer sobre un hombre solo, debiendo contribuir todos proporcionalmente. 2.º Aquellas sujeciones y formalidades incómodas que no pueden repartirse porque recaen sobre personas ó cosas que se hallan en circunstancias particulares, han de imponerse á todos los que se hallen en el mismo caso, sin mas excepcion que la necesidad para que se cumpla algun servicio importante. 3.º Son responsables los funcionarios por el uso que hacen de la facultad de mandar y sujetar, y para hacer efectiva la responsabilidad han de ser juzgados por tribunales en que tenga intervencion la representacion nacional ó municipal, de pueblo ó de clase segun los casos.

Con estas condiciones, es preciso que la ley y el gobierno por ella para defendernos de los agravios que vienen de los hombres y hacer cumplir á cada uno los deberes privados y comunes, pueda vigilar y sujetar á todos

á cierta reglas en los sitios públicos y en el uso de las cosas comunes; entrar en casa de un ciudadano cuando hay algun individuo oprimido ó en riesgo de la vida, y cuando es necesario para evitar alguna calamidad pública; intervenir en los establecimientos industriales que influyen en la salud pública; asegurar la persona del que fundadamente se sospecha criminal, pero con libertad de quejarse y para ser juzgado dentro de corto término; establecer ciertas formalidades en los contratos. Es preciso que pueda intervenir y sujetar en otros muchos casos para prevenir y evitar las calamidades naturales y la escasez de cosas necesarias á la vida.

Por mas libre que deba ser el hombre, no hay libertad posible, no hay seguridad si el gobierno no tiene estas facultades: el caso está en que sea efectiva su responsabilidad y en prevenir los abusos dando á la representacion municipal toda la participacion posible ó la facultad de presenciar los actos de coaccion sin embarazarlos. Los gobernantes no deben juzgar ni crear tribunales; no deben castigar á nadie sino por sentencia de tribunal; no deben imponer contribuciones, ni obligar á nadie á servir por fuerza en el ejército sin el consentimiento de la representacion, la cual debe intervenir en el repartimiento de las cargas.

La ley constitucional debiera detenerse á marcar los límites de la libertad y del poder, no conceder mas poder que el necesario; y establecer medios seguros de juzgar y castigar los abusos del poder como los excesos de los gobernados.

Me falta hablar de una clase de derechos públicos fundados en la necesidad que debiera reconocer tambien la ley constitucional. Cuando una nacion mal gobernada llega á conocer la necesidad de adoptar un régimen mejor y trata de establecer leyes fundamentales, el legislador encuentra en pie instituciones antiguas perniciosas que no puede echar abajo sin comprometer la suerte de innumerables familias. La huma-

nidad se indigna al verse degradada y envilecida por los abusos de algunas clases privilegiadas que nada han gobernado ocupándose solo de dominar; gime la industria, que no quiere mas que libertad para derramar sus tesoros por todas partes, al verse ingratamente despreciada y oprimida con mil trabas; se desalienta la multitud laboriosa al ver que le arrebatan el fruto de un ímprobo trabajo para pagar deudas enormes contraídas sin ventaja para la nacion ó mas bien para su ruina. ¿Pero qué será de tantos que inocentemente han vivido á la sombra de las leyes abusivas? La sociedad no debe abandonarlos. Las nuevas leyes no pueden tener efecto retroactivo en perjuicio de las personas, ni de la propiedad privada. Si es necesario que la sociedad socorra al desvalido para que pueda alcanzarle la ley comun, ¿no será mas necesario atender al que la misma ley hace desgraciado? Modifíquense las instituciones perjudiciales que es preciso respetar aun, porque las respeta el pueblo ó porque su completa supresion comprometeria la suerte de pueblos enteros; suprimanse aquellas que se oponen á la unidad del poder, á la prosperidad, á los derechos naturales privados y comunes; mas respétese la opinion arraigada que equivale á una necesidad, y protéjase la inocencia desgraciada.

Al sujetarse el hombre á la ley no hace ninguna cesion, ninguna pérdida, ningun sacrificio, como se ha querido demostrar; porque no se puede dar ni perder lo que no se posee. Sin ley no hay libertad, no hay propiedad, no hay seguridad: la ley dá al hombre todo lo que puede tener en este mundo y no puede darle mas. Los límites que la ley natural impone á la libertad, son necesarios, y en esto está toda su fuerza.

Queda espuesto lo que tenia que decir sobre el principio político. Desconfiando de mis fuerzas para comunicar á todos la conviccion de que yo estoy poseido de que no hay otro mas general que la necesidad, me parece ha-

ber fijado la vista en un ástro benéfico que señalo con el dedo para que todos le vean: su influjo poderoso tiene constantemente en accion á todos los hombres. La fuerza de la necesidad social ha sido sin duda conocida en todos tiempos; pero consideradas á parte diferentes necesidades públicas, á las que se dieron distintos nombres como justicia, libertad, orden, se tomó ya una ya otra por base, cual si fuesen principios independientes: del mismo modo que los distintos nombres dados al Dios eterno por sus atributos ha ocasionado la idolatría: tanto influye un nombre!

Yo quisiera llamar hácia este asunto la atención de otros hombres mas instruidos y escitar su actividad á vista de la incertidumbre que hay en las opiniones por falta de buenos principios. Unos declaman sin cesar un favor de la libertad y del movimiento sin señalar término, al paso que otros mas tímidos creen haber saltado ya la barrera y quisieran poner un dique al torrente popular. Los gobiernos y los pueblos se temen, reina una desconfianza general: en vano se dice que esta es la vida de las naciones, la seguridad es la primera necesidad de los pueblos y de los gobiernos de todas clases. Se siente que el poder y la libertad no son incompatibles: pero tienen un límite que hasta ahora no se ha sabido ó no se ha querido fijar.

Estúdiense las necesidades públicas y los servicios que debe hacer un gobierno para satisfacerlas; y déjese al interés individual el cuidado de la felicidad y de la prosperidad, que no son ni pueden ser mas que resultados del trabajo libre de cada individuo.

